

La autonomía del Estado y el imperio de la ley: notas para una teoría del Estado desarrollista

Anglade, Christian

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Anglade, C. (2000). La autonomía del Estado y el imperio de la ley: notas para una teoría del Estado desarrollista. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 44(177-8), 49-80. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2000.177-8.48937>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

La autonomía del Estado y el imperio de la ley. Notas para una teoría del Estado desarrollista*

CHRISTIAN ANGLADE

Resumen

El papel del Estado en el proceso de desarrollo es función de su capacidad de cumplir con sus responsabilidades constitucionales y en particular de aplicar la ley. El poder limitado que tiene para hacer cumplir el imperio de la ley limita a su vez el papel **desarrollista** del Estado en **América Latina**, y esa limitación es el resultado de la fragmentación del control social que prevalece en el **área**.

Abstract

The role that the State **plays** in the development process is a function of **its** own capacity to fulfill its **constitutional** obligations, and in particular to implement the **rule** of law. **This limited** power that the State has to enforce the **rule of law** in **turn limits** the developmentalist role of the State in **Latin America**, and that limitation is the **result** of the fragmentation of social **control** which **prevails** in the **area**.

Introducción

Las condiciones que determinan el éxito del Estado en el proceso de desarrollo han sido muy debatidas, tanto entre economistas como entre especialistas en ciencia política. A partir de los años cincuenta, el interés en este debate se ha reactivado debido a que la corriente neoliberal ha revisado su posición inicial, la cual recientemente consideraba al Estado como una fuente de actividades generadora de ingresos rentistas que bloqueaban el desarrollo.¹ Con-

* Este artículo es la **continuación** de uno anterior publicado en 1996 por la *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* (número 163). He discutido el tema de este trabajo en varias oportunidades con David Torres **Mejía** a quien quiero agradecer aquí sus comentarios y sugerencias. Mis agradecimientos a **Víctor Manuel Figueras** Zanabria por su ayuda en la traducción de este artículo.

¹ Véase por ejemplo **Krueger**, 1974, 1990.

tinuando el trabajo pionero de las teorías de acción colectiva de Olson y de los costos de transacción de North,² se han empezado a cuestionar el argumento neoliberal de que el Estado es la única fuente de actividad rentista (puesto que existe amplia evidencia de estas actividades también en el sector privado)³ y el supuesto de que la búsqueda de rentas (*rent-seeking*) es por sí misma evidencia del poder estatal.

Contra el postulado neoliberal de un Estado intervencionista fuerte, la hipótesis de Olson de un Estado controlado por intereses privados — los que llama "coaliciones distribucionales" —⁴ parece tener un mayor poder explicativo para los países menos desarrollados (PMDs), donde los Estados fuertes son una excepción. La diferencia fundamental entre un Estado "fuerte" y otro "débil" ha sido identificada por varios economistas en el papel que desempeña el Estado en el proceso de asignación de la renta al sector privado. Como Amsden y Rodrik han demostrado negativamente (a través de sus estudios de los casos excepcionales del este asiático)⁵ la mayor parte de los Estados desarrollistas tienen un papel meramente instrumental en el proceso de asignación de la renta para los intereses privados, luego que éstos — como lo había analizado Olson — controlan al Estado, quien no tiene el menor poder disciplinario sobre ellos.

Una comparación entre América Latina y el este asiático muestra que mientras todos los Estados desarrollistas han logrado controlar a la fuerza de trabajo, sólo unos cuantos en el este asiático han logrado controlar también al capital privado. Ese poder disciplinario del Estado sobre el capital privado (tanto doméstico como extranjero) es un criterio clave de su autonomía y de la capacidad que posee para desempeñar su función desarrollista. Otro criterio — y otra diferencia fundamental entre América Latina y el este asiático — es el papel del Estado en materia de reforma agraria y, en forma más amplia, su capacidad para aplicar la ley. El desempeño estatal en esas varias funciones tiene el mismo origen, y el argumento de este artículo es que la incapacidad del Estado para cumplir con su función desarrollista refleja también su limitada capacidad para cumplir con

² Véase Olson, 1971, 1982; North, 1981, 1990.

³ Véase Sinha, 1995; Naqvi, 19%.

⁴ Olson, 1971, *op. cit.*

⁵ Véase Amsden, 1992; Rodrik, 1992, 1995.

sus responsabilidades constitucionales, especialmente para aplicar la ley. Esta capacidad limitada del Estado para hacer cumplir la ley está determinada a su vez por el grado de fragmentación del control social que caracteriza a las sociedades de los PMDS y que reduce las esferas social y política dentro de las cuales el Estado debe "rendir cuentas".

La función desarrollista del Estado

El papel del Estado en el proceso de desarrollo posee dos componentes: uno de ellos se refiere al manejo de las políticas macroeconómicas con las cuales el Estado puede orientar la economía en un sentido desarrollista. Pero estas políticas sólo **pueden** contribuir al desarrollo cuando se han creado ciertas condiciones iniciales que permiten funcionar al mercado y que resulten de tres tipos de acción por parte del Estado:

Primero, dado que el éxito de todo proceso de desarrollo depende de la capacidad de expansión de la demanda interna de **bienes-salarios**, la intervención del Estado es necesaria para reducir la fuerte desigualdad en la distribución del ingreso que prevalece en todos los PMDS. Esta desigualdad es consecuencia de las imperfecciones de un mercado incapaz de autocorregirse y está relacionada también con la concentración de la propiedad de la tierra. Una acción estatal tendiente a redistribuir el ingreso en el campo, mediante políticas agrarias redistributivas, es por lo tanto una condición necesaria — aunque insuficiente — para una política desarrollista. Esta **redistribución** del ingreso en el sector agrario también afecta a los otros sectores de la economía: cuando la oferta de mano de obra es abundante, los niveles de ingresos son determinados por los salarios vigentes en el sector **agrícola**.⁶ Las experiencias de países como Corea y Taiwán demuestran también que, contrariamente al postulado neoliberal y a las experiencias de América Latina, las reformas agrarias pueden al mismo tiempo redistribuir la tierra de una manera radical, aumentar la productividad de la agricultura, reducir la **desi-**

⁶ Véase Lewis, 1953.

gualdad en la distribución del ingreso y mejorar la tasa de ahorro e inversiones.'

Segundo, la renta distribuida al sector privado debe a su vez ser asignada según criterios estrictos establecidos por el Estado y basados en la eficiencia de los productores y su capacidad para responder a los incentivos estatales. Esta es también la experiencia de países del este asiático donde el Estado ha tenido el poder para otorgar rentas al sector privado pero también para retirárselas si las empresas no cumplen con las directivas **estatales**.⁸ Por el contrario, los Estados latinoamericanos ejemplifican la tesis de Olson sobre los intereses privados que —a través del control que ejercen sobre el Estado— se benefician de una renta proteccionista indiscriminada que los mantiene ineficientes y que representa una fuente constante de déficit fiscal para el Estado.⁹

Tercero, el déficit fiscal resultante del apoyo del Estado a un sector privado ineficiente ha aumentado en América Latina (y en la mayor parte de los PMDS) por la incapacidad estatal para recaudar efectivamente los impuestos que este sector privado **debe**.¹⁰ Al agravarse el déficit fiscal, la deuda externa aumenta y se convierte en una nueva fuente de déficit por su impacto negativo sobre la balanza de pagos, generándose así un círculo vicioso.

Las razones por las cuales los Estados de América Latina no han sido capaces de cumplir con estas tres funciones, que son claves para el desempeño exitoso de cualquier proceso desarrollista, se explican por la limitada capacidad que esos Estados tienen para ejercer sus responsabilidades constitucionales en el proceso político. Como lo ha señalado entre otros Merilee Grindle,¹¹ las limitantes a esa capacidad son de orden administrativo, técnico, institucional y **político**.

La capacidad administrativa del Estado se entiende como aquellas funciones asociadas con la provisión de bienes públicos tales como salud, educación, **infraestructura** física y seguridad, lo que supone la recaudación del ingreso fiscal necesario para financiar estas funciones. La capacidad técnica se define como el manejo de la eco-

⁷ Véase Koo, 1968; Adelman y Robinson, 1978; Paukert, Skolka y Maton, 1981; Amsden, 1985; World Bank, 1993; Ranis, 1995.

⁸ Véase Amsden, 1992, op. cit.; Rodrik; op. cit.

⁹ Véase Anglade y Fortin, 1990.

¹⁰ Véase Bird, 1992.

¹¹ Véase Grindle, 1994.

nomía por parte del Estado. Esta función se relaciona con la anterior dado que el ingreso fiscal también es necesario para mantener el equilibrio presupuestal y el control de la inflación. Sin embargo, esta función no es consecuencia directa de la capacidad administrativa del Estado: un Estado puede ser capaz de recolectar los impuestos y de proveer bienes públicos pero no de manejar adecuadamente la economía. La capacidad *institucional* se refiere a las reglas y normas generales que regulan las actividades sociales y económicas y que establecen los derechos y obligaciones de individuos y colectividades dentro de un territorio bajo la autoridad del Estado. Esta función consiste en establecer reglas aceptables y creíbles; aceptables en el sentido que deben ser percibidas como equitativas por la sociedad que pretenden regular; creíbles para que la gente sepa que esas reglas serán efectivamente implementadas y que —si fuera necesario— el Estado tiene la capacidad para hacerlas obedecer incluso por la fuerza. La capacidad política del Estado tiene que ver con el grado de representatividad de sus propias instituciones y con su capacidad para responder a las necesidades y aspiraciones de la sociedad.

No obstante, decir que el poder del Estado para actuar en el proceso de desarrollo depende de su capacidad para cumplir estas varias funciones, no es lo mismo que afirmar que todas esas funciones son del mismo orden. De hecho, existe una diferencia *ontológica* entre ellas dado que, aunque todas esas funciones contribuyen al papel desarrollista del Estado, algunas no pueden ser cumplidas si otras no lo han sido previamente. Podemos ilustrar este punto con algunos ejemplos: a) la capacidad administrativa para proveer bienes y servicios públicos básicos requiere que el Estado recaude los impuestos, lo que a su vez implica que este Estado es capaz de imponer a los contribuyentes potenciales la obligación de pagar estos impuestos; b) la capacidad técnica para el manejo de la economía depende no sólo de la capacidad estatal para recolectar los impuestos e imponer las leyes impositivas, sino también de su capacidad para proteger los derechos de propiedad y las obligaciones contractuales; c) la capacidad política del Estado para representar y responder a— la diversidad de intereses sociales depende de su capacidad para fijar e imponer reglas aceptables y creíbles, y para establecer y proteger la igualdad de derechos y obligaciones.

Con todo, no existe garantía de que, por ejemplo, la habilidad para imponer los derechos de propiedad y recolectar impuestos permitirá al Estado proveer los bienes públicos **y/o** manejar adecuadamente la economía. De igual forma, un Estado que respeta ~~y~~ hace respetar — la igualdad de derechos y obligaciones no será necesariamente representativo ni responderá forzosamente a los intereses de la sociedad. Eso implica que ninguna de las funciones administrativas, técnicas **o políticas** pueden llevarse a cabo adecuadamente si la función **institucional** no lo ha sido previamente. Pero lo contrario no sucede: si el Estado no provee servicios públicos, no maneja adecuadamente la economía, no responde a las necesidades y aspiraciones de la sociedad, eso puede afectar el apoyo electoral al gobierno, pero no necesariamente repercutirá en la capacidad estatal para regular los derechos de propiedad y las obligaciones contractuales y, en general, para imponer el cumplimiento efectivo de la ley. Al contrario de lo que implica la taxonomía de Grindle, si un Estado no tiene plena capacidad institucional, su potencial para efectuar sus demás funciones se verá necesariamente afectado. En lugar de ser una más entre sus diversas funciones, la capacidad institucional del Estado pertenece entonces a un orden **ontológico** diferente, que la hace una condición necesaria — aunque **insuficiente** — para el cabal cumplimiento de sus demás funciones.

Las reglas del juego y el imperio de la ley (o la "regla de reglas")

El no considerar esta distinción lleva a Grindle a introducir cierto grado de confusión conceptual e inconsistencia en su tratamiento de la capacidad institucional, a la que define como "la habilidad que tienen los Estados para crear y mantener las reglas del juego que serán efectivas para regular las interacciones económicas y políticas... [que establecen] normas legales y relaciones institucionales entre los agentes económicos... y que determinan las relaciones de poder y responsabilidad en la sociedad **política**".¹² Es difícil reconciliar esta definición —la cual **enfatiza** correctamente la efectividad de las nor-

¹² *Ibid.*, p. 306.

mas legales para regular las relaciones sociales — con la afirmación de la autora acerca de que algunos “Estados latinoamericanos habían logrado una capacidad institucional considerable para la década de los **setenta**”.¹³ Como ejemplos de esos Estados cita a Argentina, Brasil, Chile, Venezuela, México y Costa Rica. Esta fue la época en que regimenes militares represivos estaban en el poder en los primeros tres países y cuando los derechos civiles y políticos eran violados en forma rutinaria en todos los países de América Latina (con la excepción parcial de Costa Rica) tanto por instituciones estatales como no estatales, mientras los poderes judiciales se mostraban impotentes para mitigar esta **situación**.¹⁴

Asimismo, aun cuando regimenes militares estaban en el poder, el Estado era incapaz de garantizar las obligaciones contractuales de, por ejemplo, las relaciones laborales y de hacer efectivas las leyes impositivas a extensos grupos que percibían ingresos y continuaban evadiendo sus obligaciones fiscales bajo gobiernos militares, tal como lo venían haciendo desde antes (y **desde entonces**) bajo gobiernos **civiles**.¹⁵ Afirmar que “la capacidad institucional de tales Estados garantizó, durante periodos considerables, el mantenimiento del orden y de reglas del juego relativamente estables.... [mismos que se **perdieron**] durante los ochenta... [cuando] los sistemas judiciales fueron también mostrados como **corruptos**, débiles e **inequitativos**”,¹⁶ es tan **ambiguo** como **engañoso**. Es **ambiguo** en el sentido que se refiere a las “reglas del juego” pero no al “imperio de la ley”. Se debe enfatizar **aquí** que son precisamente esas “reglas del juego” las que han sido un obstáculo recurrente para la imposición del imperio de la ley en Latinoamérica (como también en los **PMDS** en general). Esas “reglas del juego” están determinadas por las preferencias de las “minorías poderosas” [de las que habla Olson] que efectivamente controlan el proceso político a través de mecanismos como: a) una sobrerrepresentación de sus intereses en el congreso — **producto** de sistemas electorales que discriminan a favor de las casillas rurales —, **así** como por medio de la amplia manipulación de los proce-

¹³ *Ibid.*, p. 307.

¹⁴ Véase Amnesty International, 1982. 1988.

¹⁵ Véase Bird, *op. cit.*

¹⁶ Grindle, *op. cit.* pp. 307-308.

sos electorales (incluso en zonas urbanas); "b) redes patrimonialistas y clientelares de influencia y corrupción, las cuales distorsionan los resultados de las decisiones políticas que, de otro modo, podrían afectar sus privilegios en áreas tales como las leyes impositivas y laborales, los derechos de propiedad y las obligaciones **contractuales**;¹⁸ c) su capacidad para sustituir **territorial** y **socialmente** al Estado para "**redefinir**" derechos y obligaciones y para imponer reglas "particulares", mismas que el Estado no tiene el poder de anular. Si un Estado tiene capacidad limitada para establecer el imperio de la ley en el temtorio nacional, sobre el que tiene la autoridad constitucional para hacerlo, su capacidad para imponer el predominio de la ley sobre los actores sociales sólo puede también estar restringida. Estas dos fuentes de contención tienden a reforzarse una a la otra para limitar el alcance del control estatal como un **todo**.¹⁹ En casos extremos, esta situación puede incluso llegar a formalizarse a través de varios "imperios de la ley" no **correspondientes** al Estado, pero coexistiendo con el orden oficial. Esto puede ilustrarse con el ejemplo de Colombia, donde el presidente **Pastrana**, electo en 1998, estableció un acuerdo con el movimiento guerrillero de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (**FARC**) por el cual a éstas les fue concedido el control absoluto sobre un temtorio de cuarenta y dos mil kilómetros cuadrados en el sudoeste del **país**.²⁰ Siguiendo los términos del acuerdo, las doscientas mil personas que viven en el área han quedado bajo la autoridad de las **FARC**, mismas que controlan las cortes, recaudan impuestos y actúan en general tal y como lo hace el gobierno. Esto ha llevado de manera inevitable a que otros grupos armados demanden arreglos similares con el gobierno colombiano: grupos tan lejanos ideológicamente como el "guevarista" Ejército de Liberación Nacional (**ELN**) y las fuerzas paramilitares Autodefensas Unidas de Colombia (**AUC**), quienes han aumentado sus actividades ilegales en 1999 dado que no encontraron razón por la cual ellos no puedan considerarse también actores de tiempo completo en el conflicto que los enfrenta —a unos y otros— contra

¹⁷ Véase Mainwaring y Scully, 1995; Hagopian, 1996.

¹⁸ Véase los estudios pioneros de Huntington, 1968 y Myrdal, 1968. Para América Latina, véase Hoiston, 1991; Roniger, 1994; Hagopian, 1996; Buscaglia, 1996.

¹⁹ Véase O'Donnell, 1993.

²⁰ Lo que equivale a un temtorio un poco mayor que el estado de Yucatán.

las FARC y el gobierno oficial. Esto ha generado en el país una situación más volátil que nunca antes en la que una multiplicidad de "imperios de la ley" refuerzan la autoridad *de facto* de los varios conjuntos de "reglas del juego" establecidos por los grupos revolucionarios y paramilitares, barones de la droga y *terratenientes*.²¹

Esas "reglas del juego" cambiaron poco bajo regímenes militares, cuando el poder disciplinario del Estado sobre la mano de obra llegó a ser más abiertamente represivo, mientras los beneficios de la renta continuaron extendiéndose para el capital privado, en un contexto de "paz social impuesta", misma que no afectó la operación de las redes patrimoniales ni la efectividad de las reglas particulares. Mientras que —contrariamente al enfoque formalista de Grindle acerca del papel de las instituciones— uno no esperaría que se garantizaran los derechos y obligaciones ni que los sistemas judiciales fueran equitativos bajo regímenes militares, las "reglas del juego" han prevalecido sobre el "imperio de la ley" en Latinoamérica, tanto antes como después de los setenta, independientemente de la naturaleza civil o militar del régimen. En los ochenta y noventa estas reglas han seguido limitando el predominio de la ley, denegando el acceso al sistema judicial, pervirtiendo resultados legales, manipulando resultados electorales y, en general, imponiendo restricciones al ejercicio efectivo de la *ciudadanía*.²² Por lo tanto, contrastar la "debilitada capacidad institucional... [del los ochenta]" con la supuesta "considerable capacidad de los setenta" resulta también *engañoso* porque supone la existencia previa de una capacidad institucional apoyada por sistemas judiciales fuertes y equitativos, cosa que jamás existió. Este argumento engañoso sólo puede ser explicado por medio del enfoque *procedimental* (o formalista) de la autora sobre la capacidad institucional, en el cual se asume que las instituciones llevan a cabo de manera efectiva las actividades que se supone deben realizar. Lo que es más, si este fuera el caso, México, que ha tenido una de las legislaciones laborales más avanzadas del mundo desde 1931, quedaría como un ejemplo en materia de relaciones laborales; y

²¹ Una limitación territorial a la autoridad del Estado debida a la prevalencia de intereses, revolucionarios o no revolucionarios, se da también o se ha dado recientemente (aunque no necesariamente en una forma oficial) en América latina (México, El Salvador, Guatemala, Perú, Bolivia, Brasil); en África (Argelia, Angola, Mozambique, Somalia, Zaire); en Asia (Afganistán, Pakistán, India, Sri Lanka, Camboya, Filipinas, Indonesia).

²² Véase *Human Rights in developing Countries Handbook*, 1995, 1996, 1997.

Colombia, que tiene una legislación impositiva sobre el ingreso bastante progresiva, probablemente sería capaz de coleccionar un mayor ingreso por impuestos del que recauda actualmente (un 12 por ciento del PIB, lo que es bajo aun para los bajos niveles de **Latinoamérica**).

Todo lo anterior implica que la etapa "crucial" para el establecimiento del imperio de la ley (esto es, la etapa en la cual concentran sus esfuerzos tanto las instituciones responsables de su elaboración como las fuerzas sociales que desean influir en el resultado) no es necesariamente la misma en los países industriales avanzados (PIAS) que en los PMDS. En los PIAS esta etapa es la *elaboración de la regla/ley* pues se entiende que —una vez elaborada (ya sea votada o promulgada) una ley será implementada efectivamente y si es que existen diferencias entre lo que la ley dice y la manera en que se aplica, será posible una rectificación ya sea por medio de la administración o de las cortes. Lo que es más, la importancia crucial de esa etapa en los PIAS — su reconocimiento como crucial — explica la influencia que en esas sociedades ha adquirido la teoría de toma de decisiones de poder.²³ Sin embargo, hacer la misma afirmación con respecto a los PMDS sería totalmente irreal, ya que ahí la etapa "crucial" parece ser la *implementación de la regla/ley* y no su *elaboración*. De hecho, los sistemas legales formales de la mayoría de los PMDS son usualmente muy similares a aquellos de los PIAS y excepcionalmente los textos que establecen derechos y obligaciones son diferentes en uno y otro caso. El problema es que —tal como sugerí anteriormente con el ejemplo de la ley laboral en México— las mismas leyes fundamentales que son generalmente aplicadas en los PIAS no se aplican en los PMDS. Esta brecha entre la elaboración de la regla y su aplicación es característica de la incapacidad del Estado en los PMDS para garantizar que *todas* las leyes se harán efectivas, no sólo aquellas que la gente encuentra conveniente obedecer.

En consecuencia, esta distinción ha creado expectativas que afectan de manera diferente la *credibilidad* del imperio de la ley en los PIAS y en los PMDS. En los primeros, la capacidad institucional del Estado para sostener el imperio de la ley es rutinariamente establecida por la identificación que del Estado se hace con el imperio de la ley,

²³ Dahl, 1971.

un resultado de los desarrollos en teoría legal e historia desde el siglo XIX, misma que ha llegado a ser parte de la cultura política de los PIAS.²⁴ Esta identificación se beneficia también de la identificación del imperio de la ley con los conceptos de "razón" y "justicia" lo que — a pesar de cuestionamientos ocasionales — es a final de cuentas una norma aceptada. Esta doble identificación es crucialmente instrumental, pues permite a los Estados de los PIAS beneficiarse de una presunción de legitimidad generada por la expectativa Weberiana de que la gente acepta el carácter obligatorio de la ley, que a su vez el Estado tiene autoridad de imponer, si fuera necesario, usando el monopolio de la violencia legítima que la constitución le otorga.

Esta identificación entre el Estado y el imperio de la ley simplemente no puede ser hecha en los PMDS donde el Estado sólo tiene una *capacidad limitada* para penetrar en la sociedad y anular otras formas de regulación de las relaciones sociales. En otras palabras, en todos aquellos casos en los cuales las reglas del juego regulan las relaciones sociales en formas que contradicen el imperio de la ley, sin que el Estado pueda imponer una *regla de reglas* como lo requiere cualquier orden constitucional, el mantenimiento de reglas del juego que se sobreponen al imperio de la ley representa en sí mismo evidencia de un orden constitucional limitado. Un aparato estatal extenso no es garantía de que las leyes y decisiones formales necesariamente anularán otras normas regulatorias en áreas de la legislación que "formalmente" caen bajo la autoridad estatal. Lo contrario puede ocurrir si las instituciones estatales están demasiado concentradas y no tienen la cobertura territorial y/o social requerida para una efectiva implementación de las leyes: el Estado tendrá entonces que tomar decisiones cuyos resultados es incapaz de controlar.²⁵ Un resultado similar se obtiene cada vez que las instituciones del Estado son utilizadas por actores privados para favorecer sus propios intereses (como en el caso específico de la búsqueda de rentas). Este proceso patrimonialista, mediante el cual el dominio privado invade al dominio público, es perfectamente compatible con

²⁴ La formulación original de esta identificación entre el Estado y el imperio de la ley se encuentra en *Filosofía del Derecho* de Hegel.

²⁵ Este es un proceso diferenciado e la situación colombiana que se discutió arriba, aunque el control territorial limitado que resulta de la centralización efectiva de las instituciones del Estado también tiende a provocar la emergencia de reglas alternativas en aquellas áreas que el Estado no puede controlar (véase O'Donnell, *op. cit.*).

una expansión formal de las instituciones; en los PMDs viene agravado por la supervivencia de formas de control social tradicionales y características de sociedades con una alta fragmentación del control social, lo que a su vez debilita la capacidad del Estado para establecer el imperio de la ley y en última instancia limita la autonomía estatal.²⁶ A menos que los Estados de los PMDs superen la fragmentación de ese control social, disciplinando a las minorías poderosas que *se* benefician de ello (una extensión de lo que Amsden señala como el poder disciplinario del Estado sobre el capital privado),²⁷ su *capacidad institucional* para promover el desarrollo seguirá siendo limitada.

Así concebida la dicotomía Estado "fuerte"/Estado "débil", tiende a confundirse con la distinción Estado "duro"/Estado "suave" establecida por Myrdal²⁸ y que se refiere tanto a la voluntad como a la capacidad que un Estado tiene "para imponerse por la fuerza a la gente con el fin de implementar las metas declaradas, tales como la recolección de impuestos, el castigo a los evasores..., la implementación de una reforma agraria. [En estados "suaves" la] carencia de disciplina social... refleja la estructura de poder y la brecha entre las intenciones reales y las **declaradas**".²⁹ Conservando esas dos dimensiones: de a) la intención de coaccionar a los intereses particulares para hacerlos sujetarse a la ley; y b) la capacidad de imponer sus propias decisiones y de establecer el predominante imperio de la ley, *la autonomía del Estado en los PMDs puede medirse por la capacidad que tiene el mismo de promover el desarrollo haciendo valer el imperio de la ley.*

La centralidad del imperio de la ley (o el imperio de la ley como concepto fundamental del orden constitucional)

Dada su importancia para determinar la *autonomía* del Estado, el concepto de *imperio de la ley* requiere ser cuidadosamente exami-

²⁶ Véase Migdal, 1988.

²⁷ Amsden, 1992, *op. cit.*

²⁸ Myrdal, *op. cit.*

²⁹ Streeten, 1993, p. 1282.

nado, particularmente porque su uso general puede llevar a ciertas inexactitudes semánticas con respecto a su significado. En el idioma inglés, la noción de *imperio* de la ley (Rule of *Law*) se utiliza indistintamente para referirse a dos conceptos que se encuentran claramente diferenciados en los sistemas jurídicos que tienen una tradición de derecho público. El derecho público alemán distingue entre *Rechtstaat* (*Law State*, estado de derecho) y *Staatsrecht* (*State Law*, ley de estado), mientras que el derecho público francés se refiere a la noción de *Etat de Droit* (*Law State*, estado de derecho) y *Régle de Droit* (*State Law*, ley de estado). Sin embargo, mientras que *Law State* y *Etat de Droit* son equivalentes, *State Law* y *Régle de Droit* no son sinónimos en sentido estricto. Aún en su definición *minimalista*, la noción de *Régle de Droit* se refiere a la norma legal fundamental, determinada por los principios obligatorios consagrados en la constitución y por los cuales se establece la legalidad de las leyes *individuales*.³⁰ Este es el significado vinculado al concepto de imperio de la ley utilizado en este artículo. Las nociones de *State Law* y *Staatsrecht* son bastante similares entre sí, pues ambas corresponden a una categoría más "neutral" que se refiere sólo al carácter obligatorio de cualquier ley promulgada por el Estado, dejando abierta la cuestión de saber si las leyes individuales reflejan o no los principios constitucionales. Ambas nociones se refieren a la capacidad que todo Estado supuestamente tiene para elaborar e implementar sus propias leyes. En este sentido la capacidad para imponer la ley se sostiene necesariamente en el principio de la supremacía del imperio de la ley, que de esta manera representa la medida básica de la autonomía del Estado. La noción de *Régle de Droit* incluye este principio de supremacía pero le suma el hecho de que las leyes por sí mismas se sostienen en otro principio, el de la *universalidad* del imperio de la ley, el cual requiere que las leyes traten a todos los ciudadanos por igual y que determina la legalidad de las leyes individuales, es decir su conformidad con los principios constitucionales. Por supuesto la noción de *State Law* podría implicar que las Leyes de Estado deben apoyarse en el principio de universalidad, pero ello podría utilizarse también en una definición más formal para señalar que la legalidad de las leyes individuales se define solamente por

³⁰ Véase Kelsen, 1945.

sus formas y procedimientos, lo que implicaría que los orígenes institucionales de una ley son suficientes para establecer su legalidad. Esta definición formalista del imperio de la ley es potencialmente peligrosa dado que, por ejemplo, permite a regímenes no democráticos —que formalmente han mantenido principios constitucionales democráticos— promulgar contra sus oponentes leyes discriminatorias, las cuales se beneficiarían de la misma legalidad de las otras leyes con las cuales comparten el mismo ~~ya~~ por lo regular sin cambio— marco constitucional. Esta forma de distorsión estatalmente inducida de la constitucionalidad y de la legitimidad del imperio de la ley es utilizada frecuentemente por regímenes autoritarios en sus intentos por fabricarse su propia legitimidad.”

Tratando de resumir lo hasta aquí expuesto, una definición mínima del imperio de la ley incluye: a) el principio de supremacía, mediante el cual el imperio de la ley predomina sobre todas las demás formas de regulación social, a las que tiene el poder de anular; b) el principio de universalidad, determinado por la constitucionalidad de las leyes individuales igualmente aplicables a todos los ciudadanos. Sin embargo, esto simplemente garantiza que los principios constitucionales existentes en un país determinado tengan un carácter obligatorio para el imperio de la ley de ese mismo país, sin establecer hasta qué grado esos mismos principios constitucionales son congruentes con los derechos constitucionales universalmente reconocidos. Este es un aspecto fundamental para realizar una evaluación democrática y *desarrollista* del imperio de la ley en la sociedad. Dado que el objetivo de un Estado desarrollista es promover el desarrollo ~~ya~~ que alejarse de la desigualdad es un parámetro aproximado a él— en las sociedades altamente desiguales de los PMDS, el principio de universalidad debería ser entonces mejor entendido en el sentido propuesto por Rawls: el hecho de que la ley comience a tratar a todos los ciudadanos de igual forma implica, en primera instancia, el uso de la ley para hacer a dichas sociedades menos excluyentes. Sólo a través de este inicial uso discriminatorio de la ley a favor de los menos privilegiados, podrá la ley eventualmente sostener el principio de universalidad. Para esto se requiere que el criterio básico de ciudadanía (definido operacionalmente en

³¹ Véase Barsh, 1992.

la Declaración Universal de los Derechos Humanos) sea extendido sin excepción a toda la población. Como argumenté en un artículo anterior,³² esto podría **lograrse** por medio de la operacionalización de las conexiones sugeridas por Rawls: "las desigualdades económicas y sociales deben ser establecidas de tal forma que ambas sirvan: a) para el mayor beneficio de los menos aventajados y b) vinculadas a oficinas y posiciones abiertas para todos bajo condiciones de justa e igual **oportunidad**".³³ Un ejemplo de esto en el área de los derechos de propiedad está dado por Lipton para quien "[un] cambio es una reforma agraria si y sólo si enriquece u otorga mayor poder a la población rural pobre, transfiriéndole considerables derechos sobre la **tierra**".³⁴ Una reducción de las desigualdades económicas y sociales **podría** también resultar del similar uso discriminatorio de la ley en, por ejemplo, las políticas impositivas y de crédito, así como en la provisión estatal de bienes públicos (un caso sobre este respecto son los efectos igualitarios de las políticas educativas en el este asiático pero no en **Latinoamérica**).³⁵

Sin embargo, el problema no es tanto el diseño de mecanismos a través de los que el imperio de la ley pudiera utilizarse para implementar políticas redistribucionales del ingreso que promuevan el desarrollo. Más bien el problema consiste en encontrar la manera de remover los obstáculos políticos que se han opuesto **exitosamente** a las políticas reformistas hasta el día de hoy. La efectividad de la acción estatal para remover estos obstáculos dependerá de hasta qué grado el Estado puede sostener el principio de supremacía del imperio de la ley, mismo que determina en primera instancia su propia capacidad institucional. Esto implica la necesidad de contar con estructuras administrativas adecuadas, técnica y financieramente capaces de cumplir satisfactoriamente con las tareas que les han sido encomendadas, que solamente pueden ser efectuadas mediante la toma de decisiones de las instituciones estatales, que no son consecuencia de los intereses particulares que influyen sobre la administración pública y distorsionan sus resultados. El principio constitucional básico según el cual la administración pública existe para

³² Anglade, 19%.

³³ Rawls, 1989, p.83.

³⁴ Lipton, 1993, p. 644.

³⁵ Birdsall y Sabot, 1994.

proveer al Estado de mecanismos efectivos para implementar sus políticas y recabar los recursos necesarios para financiarlos, no tiene vigencia en los PMDs. En ellos el control limitado que el Estado puede ejercer sobre su propia administración es una restricción adicional a su autoridad para imponer el imperio de la ley.³⁶ Ese control es limitado porque, en forma patrimonialista, la esfera pública es constantemente invadida por intereses privados, lo que limita la eficiencia de Pareto para la sociedad en su conjunto y contribuye a que reglas del juego particularistas prevalezcan sobre el imperio de la ley.

Estado y sociedad civil: el problema del control social

La fragmentación del control social restringe la autonomía del Estado en los PMDs, disminuyendo su efectividad para establecer el imperio de la ley en proporción inversa al grado de desarrollo de dichas sociedades. Como resultado "los Estados fuertes han sido una rareza"³⁷ en el tercer mundo, ya que han sido incapaces de promulgar y establecer el imperio de la ley en aquellas áreas de las relaciones sociales que pueden bloquear el desarrollo. Esto concierne de manera primordial a las leyes sobre los derechos de propiedad, contractuales y laborales. En estas áreas de la legislación —así como en las más específicas de reformas fiscales y agrarias de especial relevancia en los PMDs— la fragmentación del control social termina distorsionando el papel que se supone debería tener la ley en la sociedad. Tomando como ejemplo las leyes sobre la propiedad de la tierra en Brasil, Holston demuestra que "ir a la corte para un juicio entre élites puede ser un acto de desesperación al que temen, pues significa que han agotado sus redes de poder y favores [...] [Ir] a la corte contra

³⁶ Una consecuencia de los paquetes neoliberales de estabilización introducidos en América Latina en los ochenta y noventa, para reducir el gasto público corriente, ha resultado en la creación de dos fuentes más de restricción sobre la capacidad del Estado para controlar su propia administración. Una tiene que ver con los grandes recortes de empleados públicos que han inducido una inseguridad del empleo; la otra, resulta de una baja en los ingresos del sector público comparado con el privado, y es consecuencia de la privatización de aquellas empresas públicas que —dado que generaban ganancias— fueron fácilmente adquiridas por el sector privado. La primera medida estaba más justificada que la segunda, pero las dos han contribuido a una reducción de la autonomía estatal.

³⁷ Migdal, op. cit., p. 269.

aquéllos que dominan es una oportunidad para que desplieguen su poder para controlar el proceso judicial que por lo general humilla a los pobres forzándolos a someterse a juicios o procedimientos arreglados de **antemano**".³⁸

Tratando de identificar las condiciones que han llevado al surgimiento excepcional de Estados fuertes en el contexto del tercer mundo, donde la norma son los Estados "débiles", Migdal señala que "la importancia de la dislocación social masiva, que debilita severamente el control social, se destaca como una condición necesaria en todos esos casos. Todos [los] casos de Estados relativamente fuertes han ocurrido en sociedades en las que grandes disturbios sociales han debilitado las estructuras existentes durante el pasado medio siglo [...]. La forma de dislocación más común del siglo xx, que llevó a la emergencia de Estados fuertes en el tercer **mundo**, ha sido una devastadora combinación de guerra y/o revolución asociada algunas veces con una migración **masiva**".³⁹

Este argumento es útil para explicar cómo un Estado fuerte pudo emerger en Corea y Taiwán al final de la Segunda Guerra Mundial y al término del dominio colonial japonés. Ambos eventos provocaron la dislocación final de fuentes tradicionales de poder en esas sociedades donde la fragmentación del control social había sido ya modificada- e n cierta forma paradójicamente — por el dominio colonial **japonés**.⁴⁰ Las reformas agrarias japonesas en ambos países habían limitado el poder de los grandes terratenientes ausentes de sus tierras, creando una nueva categoría de propietarios. Éstos, aunque menos poderosos que sus antecesores, mantenían el control sobre grandes extensiones de tierra y ejercían cierto grado de control social, mismo que limitaba la acción estatal. Si bien menos tradicionalmente arraigado que en el periodo previo a la reforma agraria, este control social había llegado a ser inevitablemente más **fragmentado** pero aun así constituía una fuerza que debía tomarse en cuenta en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial. Es ese poder social y político que tuvo que ser limitado mediante una **implementación** efectiva de reformas agrarias radicales en los cincuenta, y el argumento neoliberal según el cual dichos propietarios habían sido

³⁸ Holston, *op.cit.*, p. 708.

³⁹ Migdal, *op. cft.*, pp. 269-70.

⁴⁰ Véase Koo, *op. cit.*: Ho, 1971; Kuznets, 1977; Hamilton, 1983.

"persuadidos" para ceder sus tierras,⁴¹ tiene poco que ver con los medios coercitivos utilizados sobre los terratenientes para imponer dichas reformas. Estas medidas incluso implicaron una presión considerable de los Estados Unidos, en los cuarenta y los cincuenta, sobre los nuevos gobiernos (particularmente en Corea), para convencerlos de que la reforma agraria era necesaria con el fin de contener la creciente amenaza comunista del norte. En 1948 el mando militar del ejército estadounidense, que compartía *de facto* el poder con el gobierno de Syngman Rhee, llegó a preocuparse tanto por la influencia comunista sobre el movimiento anti-terrateniente promovido entre los campesinos sin tierra, que pasó sobre el veto impuesto por la Asamblea Interina (dominada por los terratenientes) y distribuyó directamente 90 por ciento del temtorio quitado a los japoneses entre una cuarta parte de la población campesina de Corea,⁴² amenazando con retirar la asistencia militar si tales medidas eran bloqueadas. En Taiwán los nacionalistas chinos, que comenzaron a gobernar la isla tras ser derrotados por los comunistas en el continente, quisieron introducir una reforma agraria "en parte porque atribuían su derrota en el continente a la desigualdad en la tenencia de la tierra, y en parte porque ellos mismos no estaban más ligados a la tierra".⁴³ En ambos países, una serie de leyes de reforma agraria eliminaron prácticamente la tenencia en los cincuenta y redistribuyeron la totalidad de la tierra a razón de tres hectáreas para los poseedores, junto con una compensación en bonos para los dueños anteriores.⁴⁴

Se podría argumentar que en ambos países fue implementada una reforma agraria radical contra la resistencia inicial de los propietarios de la tierra, por parte de gobiernos que pudieron imponer dichas reformas debido a circunstancias excepcionales que los habían hecho independientes de los intereses terratenientes que confrontaban. En ambos casos estas reformas fueron impulsadas - contra la oposición política de los propietarios — por el que de manera efectiva era un gobierno *extranjero*. Si dichas reformas se hubieran dejado al gobierno de Syngman Rhee y al taiwanés, probablemente hubieran tenido el mismo destino de las reformas agrarias en cualquier otra

⁴¹ Este es el argumento del Banco Mundial. Véase World Bank, *op. cit.*, p. 13.

⁴² Véase Kuznets, *op. cit.*, p. 31.

⁴³ Hamilton, *op. cit.*, p. 50.

⁴⁴ Véase Koo, *op. cit.*; Adelman y Robinson, *op. cit.*

parte del tercer mundo. En ambos casos la inmediatez de una amenaza externa se combinó con el carácter excepcionalmente autónomo de las instituciones encargadas de la toma de decisiones, para removerle los obstáculos al modelo de "crecimiento con igualdad"⁴⁵ que estaba por venir.

Con todo, usualmente el Estado y la sociedad civil no se encuentran separados el uno del otro tal como lo estuvieron en el este asiático, pues por naturaleza los Estados se encuentran interconectados con las sociedades de las cuales son la expresión política e institucional. En estos términos, el valor ejemplar de los Estados de Asia del este parece más bien limitado en su aplicabilidad a otros PMDS. Si el Estado regularmente está "arraigado" en la sociedad,⁴⁶ en los PMDS esa "raigambre" es precisamente la fuente principal de las limitaciones a su autonomía, debido al grado de fragmentación del control social. Esto sugiere que existe una falla en el proyecto neoliberal de reforma del Estado, para el cual la *arbitrariedad del Estado* es el mayor obstáculo para una implementación apropiada del imperio de la ley en los PMDS y, por lo tanto, debe ser removida.⁴⁷ A este respecto, el contra-argumento que puede hacerse es que al restringir la autoridad del Estado para imponer el imperio de la ley, la fragmentación del control social tiende a reducir más que a incrementar la importancia relativa de la arbitrariedad y el abuso de poder del Estado como una causa de la no-implementación del imperio de la ley en el tercer mundo. Cuanto más fragmentado es el control social, mayor es la posibilidad de que las fuentes y formas de arbitrariedad y abuso de poder estén también más fragmentadas. Inversamente, cuanto menos fragmentado esté el control social, es más efectiva la autoridad del Estado para imponer la ley y más probable será que la arbitrariedad y el abuso de poder sean estatalmente inducidos.

La incapacidad de un Estado débil para imponer la ley tiene extensas implicaciones para el desarrollo dado que "[sólo] la imposición de un tercero favorece el funcionamiento del mercado anónimo. Solamente las reglas estatalmente impuestas permiten el grado de especialización requerido para el desarrollo económico de gran

⁴⁵ Esta fue la fórmula utilizada en 1993 por el Banco Mundial para caracterizar el modelo de desarrollo del Este Asiático. Véase World Bank, *op. cit.*

⁴⁶ Véase Evans, 1992.

⁴⁷ Véase World Bank, 1992, 1997.

escala"⁴⁸ y sólo estas reglas pueden remover los obstáculos sociales que bloquean el desarrollo en los PMDS. Pero las experiencias del este asiático **confirman** el predicamento de Migdal acerca de que no es fácil el surgimiento de Estados fuertes en el tercer mundo. Dos factores "accidentales" han contribuido a su surgimiento en Asia del este: **el primer factor** ha sido la continua amenaza a la seguridad nacional tanto externa (la invasión comunista) como interna (las revueltas campesinas de inspiración comunista). Esa amenaza ha sido un factor de desarrollo y estabilidad en la zona, pues vincula la necesidad de los gobiernos por fortalecer la cohesión nacional con el amplio consentimiento de los grandes presupuestos militares y la aceptación de largo plazo de la naturaleza autoritaria de esos regímenes hasta bien entrados los noventa. Debido a esa amenaza constante, sociedades se han militarizado y el desarrollo nacional ha sido tratado como un asunto de seguridad nacional, pues ha reforzado la unidad interna removiendo la mayor causa de conflictos sociales mediante políticas redistributivas (agrarias y en materia de ingreso). Con los mismos argumentos de la seguridad nacional y de contener el comunismo, los gobiernos de los Estados Unidos dieron gran apoyo a los dos países antes mencionados en materia de desarrollo: esto se logró imponiendo la reforma agraria en Corea y a través de la asistencia económica y militar masiva en los dos países,⁴⁹ incluyendo, en la década de 1950, el financiamiento de grandes déficits comerciales causados por el alto contenido importador de sus procesos de industrialización.⁵⁰ Por su parte, la amenaza comunista/militar llevó al desarrollo de una gran industria de defensa que promovió la creación de industria pesada y química, reminiscentes del impulso industrializador militarmente motivado de Francia y Alemania durante la década de 1860.⁵¹ El **segundo factor** fue un contexto favorable que, para ambos países, en gran medida fue consecuencia de su posición estratégica durante la Guerra Fría y el período subsecuente. Este hecho les dio acceso privilegiado al mercado de los Estados Unidos y les permitió beneficiarse de la sub-contratación japonesa.

⁴⁸ Borner, Brunetti y Weder, 1995, p. 33.

⁴⁹ Véase Kang, 1995.

⁵⁰ Véase Kuznets, *op. cit.*

⁵¹ Véase Weiss y Hobson, 1995, capítulo 3.

El hecho de que *factores externos* hayan tenido una influencia positiva para la adopción de políticas reformistas inductoras del desarrollo en el este asiático no significa que esos factores siempre cumplen el mismo papel. Como lo demuestran las experiencias de **América Latina**, su influencia puede, contrariamente, ser negativa para el desarrollo:

- a) Por su contribución al mantenimiento de la desigualdad en la distribución del ingreso, que sigue impidiendo la ampliación del mercado interno de bienes-salarios, sin la cual no puede haber desarrollo. Este es —entre otros— el caso de América Latina, donde la cartelización creciente de las economías (bajo control del capital privado extranjero) ha llevado a una "reconcentración" del ingreso en todas las sociedades, incluso en aquellas (como Argentina) que hasta hace poco tenían unas pautas menos **inequitativas**.⁵²
- b) Por sus consecuencias —también negativas— sobre la autonomía del Estado, cuya capacidad para tomar decisiones es cada vez más limitada, tanto por las actividades rentistas de las empresas multinacionales como por la necesidad de satisfacer las recomendaciones de instituciones como el FMI y el Banco Mundial. Diseñadas para estabilizar las economías de América Latina, esas recomendaciones también tienen un impacto negativo sobre el desarrollo, por su peso en la agudización de las desigualdades **sociales**.⁵³

En otras palabras, las experiencias latinoamericanas demuestran que factores externos pueden tener una doble influencia negativa, tanto para el desarrollo como para la autoridad del Estado en aplicar la ley. La primera resulta de las injerencias que reducen las áreas de políticas macroeconómicas y sociales en las cuales el Estado puede utilizar su poder decisorio para promover el desarrollo. La segunda es consecuencia del impacto de esos factores sobre la concentración de la riqueza y del ingreso, lo cual —a su vez— contribuye a man-

⁵² El porcentaje de la población total argentina, que caía debajo de la línea de pobreza era de 8 por ciento en 1970 y había subido a 44 por ciento en 1990.

⁵³ Véase, Bulmer-Thomas, 1994.

tener una fragmentación del control social que afecta la capacidad del Estado para hacer cumplir la ley.

Si las experiencias de América Latina demuestran por lo tanto que los factores externos pueden ser contrarios al desarrollo, lo mismo acontece con los factores *internos*. En su explicación ecológica del desarrollo de Inglaterra en el siglo *xviii*,⁵⁴ Wilkinson muestra que una amenaza inductora del desarrollo puede ser *interna*, como fue el caso en Inglaterra, donde la reforma agraria fue provocada por la necesidad de alimentar a una población creciente.

Wilkinson define al desarrollo "primeramente [como] un intento por incrementar los medios de subsistencia que el medio ambiente puede *proveer*".⁵⁵ Su argumento es que, en tanto una sociedad se encuentra en equilibrio ecológico la gente puede ser renuente al cambio. Pero una ruptura en ese equilibrio —o la amenaza de un rompimiento debido al crecimiento poblacional— actuará como estímulo para el desarrollo donde, como en el caso de la Inglaterra del siglo *xviii*, la relativa escasez de tierra buena fuerza los cambios en los métodos de cultivo para hacerla más productiva, aumentando así el excedente producido por la agricultura y creando condiciones favorables para la industrialización. Paradójicamente, si hubiera existido una amplia oferta de tierra buena (como fue el caso en Francia) la presión para incrementar la productividad de la tierra hubiera sido menor, lo cual (como ocurrió en Francia) hubiera retrasado la contribución de la agricultura a la industrialización. Sin embargo esta forma de amenaza no *necesariamente* induce el desarrollo, ya que algunas sociedades "encuentran formas de prevenir las carencias que llevan al cambio económico. [...] En el momento que una pobreza significativa se acumula, confinada dentro de una *estratificación* social rígida, y está contenida más por restricciones sociales que las provenientes del medio ambiente, el problema del desarrollo se convierte en un problema político [...] Una clase dominante cuya posición se debilitaría por el desarrollo económico procurará mantener el *status quo* aun contra una necesidad creciente, utilizando para eso cualquier mecanismo social, político y económico a su *alcance*".⁵⁶

⁵⁴ Wilkinson. 1973.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 83.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 87.

Al enfatizar que la resistencia al cambio y al desarrollo proviene en primera instancia de las minorías poderosas quienes tendrían más que perder del cambio, el análisis de Wilkinson sobre la clase gobernante coincide con las "coaliciones distribucionales" de Olson y el "Estado pasivo" de North.⁵⁷ Pero este argumento ecológico va más lejos pues el autor —al igual que Migdal— coloca el problema del desarrollo en el contexto potencialmente más conflictivo de los intereses excluyentes de las clases sociales. Aquí la acumulación de presión ecológica significa que el poder de quienes se benefician del *status quo* está condenado a desaparecer en el largo plazo y la necesidad de introducir reformas adquiere una creciente urgencia política.

Del control social a la rendición política de cuentas. La cuestión de la reforma del Estado

Si trasladamos este argumento a Latinoamérica hoy en día, podemos avanzar la hipótesis de que la complacencia de los actores políticos y la reticencia de las "coaliciones distribucionales" gobernantes para reducir las desigualdades que obstaculizan la ampliación de los mercados domésticos, podrían desestabilizar rápidamente a esas sociedades. Cualquiera que sea la forma de medirlas, la desigualdad y la pobreza han aumentado recientemente en el área, en parte debido a los programas neoliberales de estabilización.⁵⁸ En estas condiciones y ante el improbable caso de que las clases gobernantes encabezaran un proceso de desarrollo al que siempre se han opuesto, el desarrollo permanecerá restringido a menos que presiones sociales sean ejercidas sobre el Estado a fin de equilibrar esas desigualdades. Al respecto debe también considerarse la *voluntad* que los actores del Estado tienen para promover el desarrollo. Sobre este punto, North argumenta que las élites gobernantes estarán dispuestas a adoptar políticas *maximizadoras* en el sentido de Pareto si ellas pueden percibir el potencial de dichas políticas para reducir la inherente inestabilidad del Estado.⁵⁹ Pero si bien es claro que el propósito del

⁵⁷ Véase Olson, *op. cit.*; North, 1990, *op. cit.*

⁵⁸ Véase Bulmer-Thomas, 1990.

⁵⁹ North, *ibid.*

bien general es la mejor garantía de estabilidad estatal en el largo plazo, lo que es cierto con respecto a la estabilidad institucional no lo es necesariamente para la supervivencia individual política de los miembros de la elite gobernante. Para North cuando las élites confrontan este dilema, aunque inicialmente podrían desear la promoción del desarrollo, eventualmente optarán por preservar la estabilidad de los arreglos políticos ("las reglas del juego") de los que depende su propia supervivencia. Como resultado, el Estado permanecerá como un *actor pasivo* en el proceso político (*policy process*), controlado por — y rindiendo cuentas a — los actores sociales buscadores de rentas quienes se benefician del status quo; de esta manera, el Estado perderá también la oportunidad de fortalecer su legitimidad con la promoción de políticas de interés general.

Las oportunidades perdidas para realizar una reforma del Estado tenderán a aumentar ahí donde la fragmentación del control social se combina con la del sistema de partidos. Tal como sugiere Geddes,⁶⁰ mientras más fragmentado sea el sistema de partidos, más probable será que los políticos se apoyen individualmente en sus propias redes clientelares. Mientras los actores dependan más de esas redes, menor será su deseo de apoyar las iniciativas de reforma del Estado que pudieran cambiar las "reglas del juego" existentes, en particular porque es improbable que la reforma del Estado por sí misma determine las preferencias del voto del electorado. Haggard⁶¹ también ha argumentado correctamente que la importancia de las relaciones clientelares probablemente se incrementa ahí donde los votantes tienen poca identificación con los partidos políticos. Pero este es, por supuesto, un círculo vicioso dado que — en el contexto latinoamericano de crecientes desigualdades sociales — la identificación partidista es susceptible de verse negativamente afectada por la cercana identificación que los partidos políticos tienen con los intereses de las élites. Este es quizás el problema político clave que enfrentan las "nuevas" democracias en el área, donde la extendida pobreza es, en sí, un indicador de la inefectiva representación política de los pobres.⁶²

⁶⁰ Geddes, 1994.

⁶¹ Haggard, 1997.

⁶² Véase Barrera, 1999; Posner, 1999.

La carencia de mecanismos institucionales que *efectivamenten* voz política a grandes sectores de la población es un reto mayor para aquellos regímenes que pretenden consolidar la democracia. Evidencia acerca de esto se puede encontrar en las "nuevas" democracias de América Latina, donde el relativo consenso social sobre las instituciones políticas, que pudo haberse observado durante los ochenta tras el colapso de los regímenes militares, ha venido declinando rápidamente en los noventa y ha sido reemplazado por una falta de confianza en las instituciones estatales y en la representatividad de los partidos políticos. Esto no es nuevo para la mayoría de los países de la zona, donde las tasas de abstencionismo siempre han sido muy altas y donde los votantes tradicionalmente han carecido de confianza en los partidos existentes, llevándolos, como en Brasil, a emitir masivamente votos de protesta a favor de mosquitos, rinocerontes y otros animales.⁶³ Pero esta falta de confianza ha empezado también a aparecer en los pocos países donde desigualdades relativamente menores habían sido asociadas, hasta muy recientemente, con una mayor confianza en las instituciones estatales y una mayor identificación partidista.

En Argentina, entre 1989 y 1995, la proporción de aquéllos que estaban de acuerdo con que los partidos políticos "contribuían al interés general" cayó de 68 a 42 por ciento⁶⁴ datos que se confirmaron con otra encuesta reciente, la cual muestra una creciente falta de confianza en las instituciones públicas: en el período 1995-1998 el porcentaje de quienes expresaron poca o ninguna confianza en el congreso aumentó de 58 a 79 por ciento, en el poder judicial de 62 a 78 por ciento y en los partidos políticos de 69 a 81 por ciento.⁶⁵

En Chile, donde el grado de identificación partidista ha sido siempre el más fuerte de Latinoamérica y, donde sólo 17 por ciento de la población urbana no se identificaba con ningún partido en diciembre de 1993, éste número había crecido 40 por ciento en julio

⁶³ El "votomosquito" ocurrió en una pequeña ciudad del este de Brasil en los ochenta, donde el electorado, insatisfecho con todos los candidatos, votó en protesta a favor de un mosquito local. Ese fenómeno se repite de vez en cuando en otras partes para protestar contra la falta de representatividad de los partidos y de los candidatos.

⁶⁴ Véase Nolte, 1995, p. 22.

⁶⁵ MORI-Argentina, 1998.

de 1996, y 48 por ciento en julio de 1997, con una perfecta correlación entre el nivel de ingreso de quienes respondieron y la disminución en la identificación partidista: mientras menor sea el ingreso, menores es la identificación.⁶⁶ Estos cambios en la tradicionalmente alta participación e identificación partidista chilena, pueden también observarse en el proceso electoral: entre 1989 y 1997 las abstenciones y los votos en blanco durante las elecciones congresionales crecieron regularmente de 18 a más de 40 por ciento. El declinamiento de la identificación partidista es particularmente fuerte entre la población joven en edad de registrarse para poder votar: en 1996 sólo 30 por ciento de ellos planeaba registrarse; y cuando a votantes jóvenes registrados se les preguntó si votarían en las elecciones siguientes, si el voto no fuera obligatorio, 49 por ciento respondió que "no" y más de 67 por ciento afirmó que no sentía representados sus intereses en **ningún partido**.⁶⁷

El ejemplo de México también es revelador acerca de la falta de confianza de la opinión pública y de la creciente desilusión sobre las instituciones políticas que afecta a América Latina. La historia política reciente del país muestra un cambio notable en el patrón seguido por un sistema políticodominado por un solo partido, sistema en el que el PRI había ejercido un control casi absoluto durante sesenta años. Esta situación llegó a su fin en 1997; desde entonces tres partidos políticos, situados en un continuo derecha-izquierda, compiten hasta hoy por los votos. El proceso electoral ha llegado a ser más competitivo y los resultados electorales más abiertos; no más el PRI tiene mayoría absoluta en el congreso, el PAN y el PRD han también llegado al poder en varios estados, y por primera vez parece existir un sistema político pluralista. Uno podría esperar que tan espectacular vuelco político estuviera acompañado por una renovada confianza de la opinión pública en las instituciones estatales y en los partidos políticos. Sin embargo, una encuesta conducida en el Distrito Federal en 1998 por el reconocido Centro de Estudios de Opinión (CEO) de la Universidad de Guadalajara reveló que 92.4 por ciento de la gente entrevistada tenía poca o ninguna confianza en el gobierno, 89.9 por ciento en el congreso, 95 por ciento en sistema

⁶⁶ Centro de Estudios Públicos, 1997.

⁶⁷ Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile, 1996.

judicial y 93.1 por ciento en los partidos políticos. La falta de confianza en el gobierno podría ser interpretada como un mero rechazo al PRI, pero la misma desconfianza en el sistema judicial, en el congreso ('donde ahora PAN y PRD tienen la mayoría) y en los partidos políticos, indica una crisis de confianza más amplia en las instituciones del Estado y en los partidos políticos. Como en Argentina y Chile, esa crisis está estrechamente vinculada con los problemas de desigualdad social y económica,⁶⁸ a la incapacidad de las instituciones estatales para reparar esas desigualdades (de ahí el pobre desempeño del poder judicial y del congreso en las encuestas) y a la escasa confianza que la gente tiene en los partidos que compiten por sus votos.

No sorprende que la confianza de la opinión pública en las instituciones políticas sea baja en Latinoamérica, donde dichas instituciones siempre han sido identificadas con intereses elitistas estrechamente definidos. Pero una falta de confianza similar adquiere diferente significado según afecte a países con una identificación partidista tradicionalmente fuerte, tales como Chile y Argentina o un país como México que ha llegado recientemente a un pluralismo partidista que todavía no ha tenido tiempo de consolidarse. Pero hasta en los primeros, los datos demuestran que los componentes de una crisis de representación política están presentes y podrían terminar desestabilizando dichas sociedades. Ese escenario no se puede descartar, a menos que las crecientes presiones sociales generadas por esa crisis de alguna manera "obliguen" al Estado a representar un abanico más amplio de intereses sociales y a introducir las reformas desarrollistas necesarias para la transformación de todos los sujetos políticos nacionales en *ciudadanos con igualdad de derechos y obligaciones*.

Comentarios finales

Preocupado primeramente por limitar la arbitrariedad estatal, el postulado neoliberal de que un Estado "fuerte" es el mayor obstáculo

⁶⁸ Centro de Estudios de Opinión, 1998

para el desarrollo falla al no reconocer el impacto anti-desarrollista de las limitaciones sociales a la autonomía del Estado en los PMDs. Al restringir la capacidad del Estado para garantizar la efectividad del imperio de la ley, esas limitaciones también restringen la esfera social a la cual el Estado debe políticamente rendir cuentas. Cualquiera que sea el potencial desarrollista de esas sociedades, permanecerá contenido mientras el Estado siga siendo controlado por intereses particulares, tanto domésticos como externos. El cambio sólo puede resultar de un Estado que adquiera la autoridad para hacer que el imperio de la ley se aplique efectivamente a todos, y que utilice este imperio de la ley para introducir las reformas necesarias para expandir el mercado interno y remover los obstáculos al desarrollo. Un papel más activo para el Estado, en la reducción de las desigualdades generadas por las imperfecciones del mercado, es también necesario para fortalecer su imagen como la expresión legítima del interés general para amplios sectores de la opinión pública que hasta ahora han identificado al Estado con los estrechos intereses de las élites a las que restrictivamente ha rendido cuentas. El problema es que —en ausencia de una hipotética amenaza— dichas reformas no pueden ser externamente inducidas como lo fueron en Asia del este. Cuando mucho, estas reformas pueden ser apoyadas desde el exterior, siempre y cuando se hayan originado en presiones internas sobre las instituciones políticas para hacerlas más representativas de —y más capaces de rendir cuentas a— aquellos sectores sociales que han sido hasta ahora mayormente excluidos de los beneficios del crecimiento.

Bibliografía

- Adelman, I. y S. Robinson, *Income Distribution Policy in Developing Countries-A Case Study of Korea*, Nueva York, Oxford University Press, 1978.
- Amnesty International, *Amnesty International Report*, Londres, Amnesty International, 1982.
- , *Brazil-Authorised Violence in Rural Areas*, Londres, Amnesty International, 1988.

- Amsden, A., "The State and Taiwan's Economic Development", en P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Nueva York, Cambridge University Press, 1985.
- , "A Theory of Government Intervention in Late Industrialization", en L. Putterman y D. Rueschemeyer (eds.), *State and Market in Development: Synergy or Rivalry*, Boulder y Londres, Lynne Rienner, 1992.
- Anglade, C. y C. Fortín, "Accumulation, Adjustment and the Autonomy of the State in Latin America", en C. Anglade and C. Fortín (eds.), *The State and Capital Accumulation in Latin America*, vol. 2, Londres, Macmillan, 1990.
- Anglade, C., "La democracia y el imperio de la ley en América Latina", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 163, 1996, pp. 75-95.
- Barrera, M., "Political Participation and Social Exclusion of the Popular Sectors in Chile", en P. Oxhorn y P.K. Starr (eds.), *Markets and Democracy in Latin America, Conflict or Convergence?*, Boulder, Lynne Rienner, 1999.
- Barsh, R.L., "Democratization and Development", *Human Rights Quarterly*, vol. 14, núm. 1, 1992, pp. 120-134.
- Bird, R.M., "Tax Reform in Latin America: A Review of Some Recent Experiences", *Latin American Research Review*, vol. 27, núm. 1, 1992, pp. 7-36.
- Birdsall, N. y R. Sabot, "Inequality, Exports and Human Capital in East Asia: Lessons for Latin America", en C. Bradford (ed.), *Redefining the State in Latin America*, París, OECD, 1994.
- Borner, S., A. Brunetti y B. Weder, *Political Credibility and Economic Development*, Londres, Macmillan, 1995.
- Bulmer-Thomas, V. (ed.), *The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty*, Basingstoke, Macmillan, 1996.
- Buscaglia, E., "Corruption and Judicial Reform in Latin America", *Policy Studies*, vol. 17, núm. 4, 1996, pp. 273-286.
- Centro de Estudios de Opinión-Universidad de Guadalajara, *Encuestas de Opinión*, Guadalajara, 1998.
- Centro de Estudios Públicos, *Estudio Nacional de Opinión Pública*, núm.6, Santiago de Chile, 1997.
- Dahl, R. A., *Polyarchy*, New Haven, Yale University Press, 1971.

-
- Evans, P., "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and **Structural Change**", en S. Haggard y R. Kauffman (eds.), *The Politics of Economic **Adjustment***, Princeton, N. J., Princeton University Press, 1992.
- Geddes, B., *Politician's **Dilemma**: Building State Capacity in **Latin America***, Berkeley, University of California Press, 1994.
- Grindle, M.S., "Sustaining Economic Recovery in Latin **America**: State Capacity, Markets, and Politics", en G. Bird y A. Helwege (eds.), ***Latin America's Economic Future***, Londres, Academic Press, 1994.
- Haggard, S., "The Reform of the State in Latin America", en S.J. Burki, S. Edwards y S. R. Aiyer (eds.), Annual ***World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1995***, Washington, D.C., The World Bank, 1997.
- Hagopian, F., ***Traditional Politics and Regime Change in Brazil***, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- Hamilton, C., "Capitalist Industrialisation in East Asia's Four **Little Tigers**", *Journal of Contemporary Asia*, vol. 13, núm. 1, 1983, pp. 35-73.
- Ho, S. P. S., "The Development Policy of the Japanese Colonial Government in Taiwan, 1895-1945", en G. Ranis (ed.), ***Government and Economic Development***, New Haven, Conn., Yale University Press, 1971.
- Holston, J., "The **Misrule of Law**: Land and Usurpation in Brazil", *Comparative Studies in Society and History*, vol. 33, núm. 4, 1991, pp. 695-725.
- Human Rights in Developing Countries*** Yearbook, The Hague, Kluwer Law International, 1995-1996-1997.
- Huntington, S. P., ***Political Order in Changing Societies***, New Haven y Londres, Yale University Press, 1968.
- Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile, *Encuesta **IN-Universidad de Chile-Juventud** y Política*, Santiago de Chile, 1996.
- Kang, D. C., "South Korean and Taiwanese Development and the New **Institutional Economics**", *International Organisation*, vol. 49, núm. 3, pp. 555-87.
- Kelsen, H., ***The General Theory of Law and State***, Nueva York, Russell and Russell, 1945.

- Koo, A. Y. C., *The Role of Land Reform in Economic Development. A Case Study of Taiwan*, Nueva York, Praeger, 1968.
- Krueger, A., "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review*, vol. 64, núm. 3, 1974, pp. 291-303.
- , "Government Failures in Development", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, núm. 3, 1990, pp. 9-23.
- Kuznets, *Economic Growth and Structure in the Republic of Korea*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1977.
- Lewis, W. A., "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour", *Manchester School of Economic and Social Studies*, 22 (May), 1953, pp. 139-191.
- Lipton, M., "Land Reform as Commenced Business: The Evidence Against Stopping", *World Development*, vol. 21, núm. 4, 1993, pp. 641-657.
- Mainwaring, S. y T.R. Scully (eds.), *Building Democratic Institutions-Party Systems in Latin America*, Stanford, Ca., Stanford University Press, 1995.
- Migdal, J., *Strong Societies and Weak States*, Princeton, N. J., Princeton University Press, 1988.
- MORI-Argentina, *Latinobarómetro* Argentina, Buenos Aires, 1998.
- Myrdal, G., *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*, Harmondsworth, Pelican Books, 1968.
- Naqvi S. N. H., "The Significance of Development Economics", *World Development*, vol. 24, núm. 6, 1996, pp. 975-987.
- Nolte, D., "De 'la larga agonía de la Argentina peronista' a la 're-conversión menemista'", en W. Hofmeister y J. Tesing (eds.), *Transformación de los sistemas políticos en América Latina*, Buenos Aires, CIEDLA, 1995.
- North, D. C., *Structure and Change in Economic History*, Nueva York, Norton, 1981.
- , *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press, 1990.
- O'Donnell, G., "On the State, Democratisation and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Post-communist Countries", *World Development*, vol. 21, núm. 8, 1993, pp. 1355-69.
- Olson, M., *The Logic of Collective Action-Public Goods and the*

-
- Theory of Groups* (edición revisada), Nueva York, Schocken Books, 1971.
- , *The Rise and Decline of Nations*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1982.
- Paukert, F., J. Skolka y J. Maton, *Income Distribution, Structure of Economy and Employment. The Philippines, Iran, The Republic of Korea and Malaysia*, Londres, Croom Helm, 1981.
- Posner, P. W., "Popular Representation and Political Dissatisfaction in Chile's New Democracy", *Journal of Inter American Studies and World Affairs*, vol. 41, núm. 1, 1999, pp. 59-85.
- Ranis, G., "Another Look at the East Asian Miracle", *The World Bank Economic Review*, vol. 9, núm. 3, 1995, pp. 509-34.
- Rawls, J., *A Theory of Justice*, Oxford, Oxford University Press, novena impresión, 1989.
- Rodrik, D., "Political Economy and Development Policy", *European Economic Review*, núm. 36, 1992, pp. 329-336.
- , "King Kong Meets Godzilla: The World Bank and The East Asian Miracle", en A. Fishlow, C. Gwin, S. Haggard, D. Rodrik, R. Wade, *Miracle or Design? Lessons from the East Asian Experience*, Washington, D. C., Overseas Development Council, 1995.
- Roniger, L., *Hierarchy and Trust in Modern Mexico and Brazil*, Nueva York, Praeger, 1994.
- Sinha, R., "Economic Reform in Developing Countries: Some Conceptual Issues", *World Development*, vol. 23, núm. 4, 1995, pp. 557-75.
- Streeten, P., "Markets and States: Against Minimalism", *World Development*, vol. 21, núm. 8, 1993, pp. 1281-98.
- Weiss, L. y J. Hobson, *States and Economic Development*, Cambridge, Polity Press, 1995.
- Wilkinson, R. G., *Poverty and Progress*, Londres, Methuen & Co., 1973.
- World Bank, *Governance and Development*, Washington, D. C., The World Bank, 1992.
- , *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, Nueva York, Oxford University Press, 1993.
- , *World Development Report 1997. The State in a Changing World*, Nueva York, Oxford University Press, 1997.